

ISSN 2073-333X

*Международный научный журнал*

**Қазақстанның ғылымы мен өмірі**  
**Наука и жизнь Казахстана**  
**Science and life of Kazakhstan**

**№8/2 2019**



**Алтын адам монументі**

**Құрылтайшы:**  
ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚАЗАҚСТАН КРИМИНОЛОГИЯЛЫҚ КЛУБЫ

**Учредитель:**  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ КАЗАХСТАНСКИЙ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ КЛУБ

**Founder:**  
INTERNATIONAL KAZAKHSTAN CRIMINOLOGY CLUB

**ҚАЗАҚСТАННЫҢ ҒЫЛЫМЫ МЕН ӨМІРІ**  
**НАУКА И ЖИЗНЬ КАЗАХСТАНА**  
**SCIENCE AND LIFE OF KAZAKHSTAN**  
**Халықаралық ғылыми журнал**  
**Международный научный журнал**  
**International science journal**

**№8/2 2019**

**Бас редактор – Алауханов Е.О.**  
«Қазақстанның еңбек сіңірген қайраткері», заң ғылымдарының докторы, профессор

**Главный редактор – Алауханов Е.О.**  
«Заслуженный деятель Казахстана», доктор юридических наук, профессор

**Editor-in-chief – Alaukhanov Ye.O.**  
«Honored Worker of the Republic of Kazakhstan», Doctor of Law, professor

**Алматы 2019**

## СОДЕРЖАНИЕ – МАЗМҰНЫ – CONTENTS

### ЗАҢ ҒЫЛЫМЫ – ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА – LAW SCIENCE

<b>Балабиев Қ.Р.</b> ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚ БҰЗУШЫЛЫҚ ТУРАЛЫ ҚАДАҒАЛАУ ӨНДІРІСІНІҢ МӘСЕЛЕЛЕРІ.....	18
<b>Есентемирова А.М., Балмагамбетова В.М.</b> НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫСШЕМ И ПОСЛЕВУЗОВСКОМ ОБРАЗОВАНИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	22
<b>Калмаганбетова Д.Б., Амандыкова С.К.</b> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В КАЗАХСТАНЕ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	31
<b>Косжанов Т.А., Нуртаев А.</b> К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОПЕРАТИВНЫХ АППАРАТОВ.....	39
<b>Қанатбекұлы Ж.</b> ЗОРЛАУМЕН НЕМЕСЕ СЕКСУАЛДЫҚ СИПАТТАҒЫ ЗОРЛЫҚ-ЗОМБЫЛЫҚ ӘРЕКЕТТЕРІМЕН ҰШТАСҚАН АДАМ ӨЛТІРУГЕ ҚАТЫСЫ БАР АДАМДАРДЫҢ КРИМИНАЛДЫҚ МІНЕЗ-ҚҰЛҚЫНЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ.....	42
<b>Мынбатырова Н.К., Жарболова А.Ж., Кусаинова А.К., Нусипова Л.Б.</b> ЗАҢ ШЫҒАРУ НЫСАНДАРЫ, ОЛАРДЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ.....	48
<b>Нуртаев А.</b> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ.....	55
<b>Ондашұлы Е.</b> ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ АҚПАРАТ ҚҰҚЫҚТАРЫН КОНСТИТУЦИЈАЛЫҚ ЖӘНЕ ЗАҢДЫҚ РЕТТЕУ.....	58
<b>Сасин А.Г.</b> ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ НЕЗАКОННЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	68

**ПЕДАГОГИКА ҒЫЛЫМЫ – ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ НАУКА – PEDAGOGICAL SCIENCE**

<b>Абилхаирова Ж.А.</b> ЛОГИКАЛЫҚ ТАПСЫРМАЛАР АРҚЫЛЫ ОҚУШЫЛАРДЫҢ СЫН ТҰРҒЫСЫНАН ОЙЛАУ ДАҒДЫЛАРЫН ДАМЫТУ.....	73
<b>Атемова К.Т., Омарова И.М.</b> ШЕКТЕР ТЕОРИЯСЫН ОҚЫТУ ҮДЕРІСІНДЕГІ ЖОБАЛАУ-ЗЕРТТЕУ ІС-ӘРЕКЕТТЕРІ.....	77
<b>Есіркепов Ж.М.</b> ШАҒЫН КЕШЕНДІ АУЫЛ МЕКТЕПТЕРІНДЕ ДЕНЕ ТӘРБИЕСІНЕН СЫНЫПТАН ТЫС ЖҰМЫСТАРДЫ ҰЙЫМДАСТЫРУ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ.....	82
<b>Завалко Н.А., Сахариева С.Г., Радченко Н.Н., Стеблецова И.С.</b> ВЛИЯНИЕ ПОЛНЫХ И НЕПОЛНЫХ СЕМЕЙ НА СТАНОВЛЕНИЕ «Я -КОНЦЕПЦИИ» ПОДРОСТКОВ.....	86
<b>Zavalko N.A., Stebletsova I.S., Radchenko N.N., Rovnyakova I.V</b> INTEGRATED MANAGEMENT OF A PROCESS OF TEACHER'S PROFESSIONAL DEVELOPMENT WORKING WITH GIFTED CHILDREN AS ONE OF THE MODELS OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE EDUCATIONAL ENVIRONMENT.....	92

**Мынбатырова Н.К.**

з.ғ.к., мемлекет және құқық теориясы мен тарихы,  
конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының доценті,  
әл-Фараби атындағы ҚазҰУ  
Қазақстан, Алматы,  
Nurlaiym.Mynbatirova@kaznu.kz

**Жарболова А.Ж.**

з.ғ.к.,  
мемлекет және құқық теориясы мен тарихы,  
конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының доценті м/а,  
әл-Фараби атындағы ҚазҰУ  
Қазақстан, Алматы,  
Aygerim.Zharbolova@kaznu.kz

**Кусаинова А.К.**

з.ғ.к.,  
азаматтық құқық және азаматтық іс жүргізу,  
еңбек құқығы кафедрасының аға оқытушысы,  
әл-Фараби атындағы ҚазҰУ  
Қазақстан, Алматы,  
kussainova\_ainur@live.kaznu.kz

**Нусипова Л.Б.**

з.ғ.к.,  
мемлекет және құқық теориясы мен тарихы,  
конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының аға оқытушысы,  
әл-Фараби атындағы ҚазҰУ  
Қазақстан, Алматы,  
latifa.nusipova@kaznu.kz

**ЗАҢ ШЫҒАРУ НЫСАНДАРЫ, ОЛАРДЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ**

*Түйін.* Мақала заң шығармашылығының нысандарын зерттеуге, Парламенттің және халықтың заң шығармашылығының, сондай-ақ өкілеттік беру жағдайында заң шығарудың ерекшеліктерін талдауға арналған.

*Түйін сөздер:* заң шығармашылығы, заң шығару өкілеттігін беру, құқықтық реттеу, халық өкілдігі, референдум.

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию форм законотворчества, анализу особенностей законотворчества Парламента и народа, а также законотворчества в условиях делегирования полномочиями.

*Ключевые слова:* законотворчество, делегирования полномочий, правовое регулирование, народное представительство, референдум.

*Summary.* The article is devoted to the study of the forms of lawmaking used in Kazakhstan and abroad. Accordingly, in the article the forms of lawmaking, the article analyses the peculiarities of lawmaking of the Parliament, the national lawmaking and law in terms of delegation of authority.

*Keywords:* lawmaking, delegation of legislative authority, legal regulation, popular representation, referendum.

Әлемдік заң шығармашылығы практикасын саралау өзінің жүзеге асырылу нысаны бойынша заң шығармашылығының бірыңғай болып келмейтіндігін көрсетеді. Қай мемлекетте болмасын заң шығармашылығы заң шығару билігінің еншісіне жатқызылғанымен, Парламент заң шығармашылығының бірден-бір нысаны емес. Заң шығармашылығының әлемдік тәжірибесінен мұндай қызметті жүзеге асырудың бірнеше нысандарының бар екенін көреміз. Ол нысандар бір-бірінен субъектілік құрамы (тікелей қатысушылары) бойынша, құқықтық ережелерді құру процесі бойынша, оларды бірыңғай нормативтік-құқықтық актіде жинақтау амалы мен әдістері бойынша, сондай-ақ оларды қабылдау кезінде қолданылатын негізгі процедуралар бойынша ерекшеленеді. Заң шығармашылығы нысандарының ерекшеліктерін оған қатысушылардың әрекеттерінен, олардың өз функцияларын орындау амалдарынан байқауға болады.

Біраз мемлекеттердің тәжірибелерімен танысу заң шығармашылығының негізінен үш нысаны қолданылатынын көрсетеді: 1 - мемлекеттік билік органының заң шығарушылық қызметі.

Мемлекеттік билік органының заң шығаруы заң шығармашылығының күнделікті қолданылатын негізгі нысаны болып табылады. Мұнда мәселе арнайы уәкілеттілік берілген мемлекеттік органның өзінің функционалдық міндеттерін орындау шегінде заң актілерін шығару жөніндегі қызметі туралы болып отыр.

Заң шығармашылығының бұл нысанында заң актілерін шығаруды арнайы уәкілдендірілген орган - мемлекеттік биліктің заң шығарушы органы жүзеге асырады. Уәкілдендірілген мемлекеттік органның (парламенттің) заң шығаруы заң шығармашылығының ең кең тараған, ең маңызды және оған қатысушылар үшін жауаптылықтың неғұрлым жоғары дәрежесін тудыратын нысаны болып табылады. Парламенттің республика заңнамасын қалыптастыруының реттеушілік мүмкіндіктері негізінен заң шығарушылардың және заң шығару процесіне қатысатын өзге де тұлғалардың кәсіптілігі мен жеке қасиеттеріне байланысты. Қазіргі заманда заң шығарушылардың жеке қасиеттерінің ішінде олардың құқықтық мәдениеті мен кәсіби санасы маңызды рөл атқарады деп айтуға болады. Себебі, заң шығарушының қабылдайтын актілерінің сапасы мен тиімділігі ең бастысы, құқықтық мәдениеттің және заң шығарушының кәсіби санасының деңгейімен анықталады [1, 78 б.].

Заң шығармашылығы процесіне қатысатын субъектілердің даярлығының жоғары деңгейі жағдайында Парламенттің заң шығару қызметі заң шығармашылығының ең бір тиімді нысаны болып табылады. Тиісінше, заң шығару техникасының ережелерін жақсы меңгерген мамандардың мақсатқа бағытталған және дұрыс ұйымдастырылған қызметі заң шығармашылығының мақсаттарына сәтті қол жеткізуге, қабылданып жатқан нормативтік актілердің ережелерінде заңи нормалардың элементтерін толық, нақты және жүйелі байқатуға мүмкіндік береді. Басқаша айтқанда, тиісті актілердің реттеушілік әрекеттілігін қамтамасыз етеді. Осындай нысанда жүзеге асырылатын заң шығармашылығы барысында ғана заң шығарушылар өзінің кәсіби және шығармашылық потенциалын жүзеге асырудың тиімді мүмкіндігін иеленеді.

Қазақстан Республикасында заң шығармашылығын жүзеге асыруға арнайы уәкілеттілік берілген мемлекеттік орган болып ҚР Парламенті табылады. Қазақстанның қолданымдағы Ата заңының 49 бабында бекітілгендей ҚР Парламенті заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы болып табылады. Байқап отырғанымыздай, Республика Конституциясымен Парламентке заң шығару билігі еншіленген. ҚР Парламентінің заң шығару билігі оның заңдарды қабылдау жөніндегі өкілеттіктерінің жиынтығын білдіреді. 1995 жылы қабылданған Конституцияға сәйкес Республика Парламенті кеңес заманындағыдай мемлекеттік биліктің жоғарғы органы емес, сондай-ақ 1993 жылғы Конституцияда бекітілгендей заң шығару қызметін жүзеге асыратын бірден-бір заң шығару органы емес, ол жай ғана «заң шығару билігін жүзеге асыратын жоғары өкілді орган». Парламенттің 1995 жылғы Конституцияда мемлекеттік биліктің жоғарғы органы ретінде танылмағаны былай тұрсын, оның бірден-бір заң шығару органы ретінде белгіленбеуі кездейсоқ емес. Парламенттің заң шығару қызметімен айналысатын бірден-бір орган болу қабілеттігінен айырылу себебі 1995 жылғы Конституцияда заң шығармашылығының Қазақстан үшін жаңа нысаны бекітілген болатын, яғни өкілеттік беру негізінде ҚР Президентінің заң шығармашылығы.

Парламенттің заңдар шығаруы заң шығармашылығының күнделікті қолданылатын нысаны. Халықпен тікелей және жанама құрылатын бұл мемлекеттік орган Республика халқының атынан өкілдік етеді, барлық халықтың біртұтастығын білдіреді, мемлекеттің демократиялығының негізгі бір көрінісі болып табылады, яғни азаматтардың билікті жүзеге асыруының негізгі нысаны ретінде танылады. Олай болса, Парламент халықтың, яғни мемлекеттегі барлық азаматтардың мүдделері мен еркін білдіруші ретінде қарастырылады. Сондықтан да ҚР Парламентінің қызметінің негізгі бағыты: тұрғылықты халықтың еркін, мүдделерін тану, зерттеу және оларды заңдарда бейнелеу, өз депутаттары арқылы халықтың мемлекетпен тікелей, тұрақты байланысын қамтамасыз ету. Парламенттің мұндай табиғаты оның мүшелерінің – халық өкілдерінің қызметінің негізін анықтайды. Депутаттар үшін ең бастысы – бүкіл халықтың еркін білдіре отырып, азаматтардың мүдделерін қанағаттандыру туралы қамқорлық [2, 2 б.].

Заң шығаруды арнайы уәкілдендірілген мемлекеттік органның жүзеге асыруы заң шығармашылығының негіз қалаушы нысаны болып табылады, өзгелері қосалқы институт ретінде болады және практикада сирек кездеседі.

2 – өкілеттік беру жағдайында заң шығару. Әлемдік практикада заң шығармашылығын заң шығарушы органның емес өзге тұлғаның жүзеге асыруын кездестіруге болады. Олай болса, заң шығармашылығының келесі нысаны - заң шығару өкілеттігін беру негізінде заң шығару болып табылады. Кенестік үлкен энциклопедияда заң шығару құқығын берушілік институты Парламенттің уәкілдігі бойынша Үкіметтің заң күші бар нормативтік актілерді шығаруы ретінде анықталған [3, с. 56]. Заң шығармашылығының бұл нысаны құқықтық реттеудің өзгеше институты ретінде танылады.

Мұнда мәселе: заң шығармашылығын заңның немесе мемлекеттік биліктің уәкілетті органының тапсырмасының негізінде арнайы заң шығару өкілеттігін иеленбейтін субъектілердің жүзеге асыруында.

Өкілеттігін беру негізінде заң шығару нысанында заң шығару өкілеттігіне ие болатын негізгі субъект болып Үкімет табылады (Мысалы, Италияда, Испанияда, Францияда, т.б.). Қазақстанға қатысты айтсақ, конституциялық деңгейде өкілеттік беру негізінде заң шығару институты алғаш рет 1995 жылғы Конституциямен енгізілген еді. 10 наурыз 2017 жылғы конституциялық реформаға дейінгі Конституцияның нұсқасына сәйкес Республика Парламенті палаталардың бірлескен отырысында Президентке оның бастамасы бойынша әр палата депутаттарының жалпы санының үштен екісінің даусымен 1 жылдан аспайтын мерзімге заң шығару өкілеттігін беруге хақылы болды [4, 53 бап 3) тармақ]. Демек, 1995 жылғы Конституция Қазақстанда заң шығару өкілеттігі Үкіметке емес, Республика Президентіне берілуі мүмкіндігін бекіткен болатын.

Өкілеттік беру тәртібімен ҚР Президенті екі рет заң шығару өкілеттігіне ие болды: 1993 жылдың желтоқсанында 12 шақырымдағы Жоғарғы Кеңес өзін-өзі таратқанынан кейін және 1995 жылы наурызда ҚР Конституциялық Сотының Жоғарғы Кеңес депутаттарының өкілеттіктерін конституциялық емес деп тану туралы шешімінің негізінде. Байқап отырғанымыздай, Парламенттің екі шақырымының өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылуы жағдайы Президентке заң шығару өкілеттігінің берілуін туындады және бұл екі жағдай да 1995 жылғы Конституция қабылданғанға дейін орын алды. Демек, өкілеттік беру негізінде заң шығару нысаны Қазақстанда конституциялық деңгейде алғаш рет 1995 жылғы Конституциямен реттелгенімен, ол тиісті Конституция қабылданғаннан бері практикада қолданылмады. Республика Конституциясына енгізілген 10 наурыз 2017 жылы өзгертулер мен толықтыруларға сәйкес Президент заң шығармашылық қызметін жүзеге асырмайтын болды. Яғни, заң шығару өкілеттігін беру институты 2017 жылдың 10 наурызында ҚР Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заңмен алынып тасталды [5, 9 тармақ]. Олай болса, бүгінде Қазақстан Республикасында заң шығармашылығының келесідей екі нысанда жүзеге асырылатынын көрсетуге болады:

- 1) Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығаруы;
- 2) Референдум арқылы Қазақстан халқының заң шығаруы.

Жалпы, өкілеттік беру негізінде заң шығару практикасын саралаудан келесі жағдайды көруге болады: заң шығармашылығының әдеттегі тетігі - заң шығарушы орган жұмыс істеп тұрған кезде өкілеттік беру негізінде заң шығару қосалқы көмекші рөл атқарады деп айтуға болады әрі ол заң шығарушы орган қоғамдық қатынастардың белгілі бір кешенін жеткілікті түрде тиімді және дер кезінде реттей алмаған жағдайда оның (заң шығару органының) заң шығару қызметін толықтыруға арналған.

Өкілеттік беру институты бүгінгі заманда біршама мемлекеттерде қажетті институт ретінде танылып, орын алғанымен, кейбір елдерде заң шығару өкілеттігін өзге тұлғаға беру қажеттілік ретінде анықталмайды. Мысалға Қытай мемлекетін алуға болады. Ол Қытайда құқықтық реттеудің өзгешелігімен себептеледі. Ашып айтқанда, бұл мемлекетте заңдарды шығару емес заңға тәуелді актілерді шығару кең дамыған, кең қолданылады. Осы себепті Қытайдың құқықтық жүйесінде заңдар саны тым аз. Оның бір себебі, заңдарды шығару процесінің өте күрделілігі болып табылады.

Қытайда Парламентте заң қабылдау процедурасының өте ұзаққа созылатын күрделі процесс болып табылатындығы онда заңға тәуелді актілерді көптеп шығаруға негіз болса, бірқатар елдерде заң шығармашылығының ұзаққа созылуы заң шығару өкілеттігін беру институтының пайда болуына себеп болды. Парламентте заң шығарудың ұзақ мерзімде жүргізілетіндігі себепті қоғамда болып жатқан барлық өзгерістерді байқау және оларға тез заңи әсер ету күрделі. Тарихи жағдайларға сүйеніп негіздейтін болсақ, қоғамдық дамудың белгілі бір кезеңдерінде бірқатар мемлекеттің өмірінде жеке салада тоқыраушылық, тұрақсыздық орын алғаны белгілі, оған қоса, даму заңдылығына сәйкес қоғамдық өмір күрделеніп, оның даму үрдісі қарқынды өсіп, қоғамдық процесстердің жылдамдатылуына байланысты мемлекеттің рөлі күшейіп Парламенттің заң шығармашылығында жаңа проблемалар пайда болды. Нақты айтқанда, Парламент тарапынан өзгермелі жағдайларға жылдам көңіл бөлу қажет етілді. Алайда, Парламент сапалы заңдарды қабылдау үшін қажетті мүмкіндіктерді иеленгенімен пайда болған проблемаларға байланысты жедел түрде нақты, басымдығы жоғары заңдарды қабылдауға жарамады. Заң шығармашылығының келесі бір жолына – халықтық заң шығармашылығына келсек, референдум арқылы заң шығару өзінің табиғаты бойынша мәселелерді жылдам шешу үшін жарамсыз болып табылды. Мұндай жағдайда, өкілеттік беру негізінде заң шығару қоғам, мемлекет үшін қажетті заңды жылдам қабылдауды мүмкін ететін бірден-бір тетік болып табылады. Бұл аталғандарға қоса, заң шығармашылығының реттелген тәртібі де басымдығы жоғары заңды жылдам қабылдауға кедергі жасайды. Атап айтқанда, қалыптасқан заңдылыққа сәйкес әрекеттегі заңнаманың өзгертіліп, толықтырылуы өзге актімен емес

тек заңмен ғана мүмкін. Әрекет етудегі заңды өзгерту қажет етілген жағдайда басқа бір заңды шығару қажет етіледі. Қандай да бір нақты заңдарға көптеген өзгертулер мен толықтырулар енгізу қажеттігі Парламенттің жұмысының шамадан тыс көбейіп кетуіне алып келеді. Өз кезегінде ол жеке, кейде формальдық мәселелерді шешуге байланысты Парламенттің бірталай уақытын алады. Осыған байланысты Парламенттің жұмысының көбейіп кетуіне орай маңыздылығы жоғары заң жобаларын терең талқылау, талдау үшін Парламентте жеткілікті уақыт қалмайды-да. Дәл осы жағдай біраз шетел мемлекеттерінде заң шығару өкілеттігін беру институтының пайда болуына себеп болды деп айтуға болады. Сонымен, шет елдерде заң шығару өкілеттігін беру институтын туындаған жағдайлардың негізгілерін көрсетер болсақ, *біріншіден*, атап кеткеніміздей, заң шығарушы органның жұмысының шамадан тыс көбейіп кетуі. Әдетте, мұндай жағдайда Парламент күн тәртібіндегі кейбір мәселелерді заңи реттеуді Үкіметке (кейбір елдерде Президентке) тапсыруы мүмкін. *Екіншіден*, қандай да бір қоғамдық қатынастарды жедел реттеу қажеттігі. Ол Парламентте заң жобасын талқылап, қабылдау процедурасының ұзақ уақытқа созылуымен себептеледі. *Үшіншіден*, қоғамдық қатынастарды өз уақытында реттеу қажеттігі. Заңдардың ерте немесе кеш емес, өз уақытында қабылдануы, ең бастысы, мемлекеттің заңдылық базасының қоғам дамуына ілесіп отыруына мүмкіндік береді, әрі заңдардың сапасын анықтайды деп айтуға болады. Күні кешегі және бүгінгі қоғамдық даму практикасы көрсетіп отырғандай заңдардың сапасы тек олардың заңи қасиеттерімен ғана анықталып қоймай, сондай-ақ олардың қаншалықты өз уақытында қабылданатындығымен де анықталады. *Төртіншіден*, т.б. жағдайлар болуы мүмкін.

Қазақстанда заң шығару өкілеттігін беру институтының 1995 жылғы Конституцияда бекітілуіне заң шығарушы органның жұмысының көбейіп кетуіне орай оның тікелей заң шығармашылығымен айналысуға уақытының жетпеуі немесе нақты бір қатынастарды жедел реттеу қажеттігі туындаған жағдайда Парламентте оны жедел реттеудің мүмкін болмауы себеп болды деп айта алмаймыз. 1995 жылғы Конституция қабылданғанға дейінгі мемлекеттік құрылыстағы тарихи жағдайды саралау Президенттің заң шығармашылығын жүзеге асыруына сол тұста заң шығармашылық қызметті атқаруға арнайы уәкілдендірілген орган – заң шығарушы органның мемлекеттік билік жүйесінде болмауы негіз болғанын көрсетеді.

Өкілеттік беру негізінде актілер шығарудың әлемдік практикасында заң шығармашылығының бұл нысаны арқылы шығарылған актілердің саны арнайы уәкілдендірілген орган – Парламенттің шығарған заңдарының санынан біршама есе асып кететінін кездестіруге болады. Мысалы, В.Е.Чиркин өз еңбегінде Ұлыбританияда бір жылда саны 100-ден аспайтын заң шығарылса, өкілеттік беру негізінде бір жылда 2 мыңға жуық актілер шығарылатынын көрсетеді [6, с. 142]. Тиісті институттың орын алуы практикасында өкілеттік беру негізінде үкіметтің (Қазақстанда Президенттің) мемлекет өмірінде пайда болған мәселелерді заң шығара отырып табысты шешкен кездерін кездестіруге болады. Мысалы, Қазақстанда Республика Президенті Жоғарғы Кеңестің өзін-өзі таратуына байланысты оның өкілеттік беруімен 54 заң күші бар жарлық шығарған болатын. Заңның күшіне ие бұл жарлықтар мемлекеттік құрылыстың, экономикалық реформаның, халықты әлеуметтік қорғаудың, заңдылық пен құқық тәртібін нығайтудың, сыртқы саяси және сыртқы экономикалық қызметтің маңызды мәселелерін шешті [7, 2 б.]. Н.Ә.Назарбаевтың өз сөзімен айтқанда: «Парламент жоқ кезде заң күші бар жарлықтармен құқықтық реттеу саласындағы кем-кетіктердің орнын толтыруға, нарық шаруашылығын қалыптастыру үшін аса қажет деген экономикалық заңдар пакетін қабылдауға тура келді. Соның нәтижесінде еліміздің шаруашылық кешенінің үзіліссіз жұмысы қажетті заңдылық негіздерімен қамтамасыз етілді [8, 1-2 бб.]. Олай болса, тиісті институттың қолданылуы тек заң шығармашылығының тоқтап қалмауын қамтамасыз етіп қана қоймай, сондай-ақ мемлекеттік басқару мен қоғамдық дамудың дер кезінде құқықтық базамен үздіксіз қамтамасыз етті.

3 - халықтық заң шығармашылық. Мәселе халықтың тікелей ерік білдіруі негізінде, яғни референдум арқылы заң актілерін шығару туралы болып отыр. Заң шығармашылығының алдыңғы нысандарының субъектілері мемлекеттік биліктің заң шығару органы мен заң шығаруға өкілеттік алған тұлға (Президент немесе Үкімет) болса, референдум арқылы заң шығарудың субъектісі – қарапайым халық. Заң шығармашылығының бұл нысаны әлем мемлекеттерінде сирек кездесетініне қарамастан, халықтың заңдар шығаруы өте маңызды, мәнді. Ол кез-келген мемлекеттің демократиялық сипатының көрінісі.

Референдум – бұл демократияның ең бір ықпалды және көрнекті нысанының бірі. Мәні бойынша референдум - бұл референдумға қатысу құқығы бар азаматтардың мемлекеттік маңызды мәселелер бойынша бүкілхалықтық дауыс беруі болып табылады. Халықтың дауыс беруіне шығарылатын мұндай (мемлекеттік маңызды) мәселелер қатарына заңдарды қабылдау да жатады. Тәуелсіз Қазақстан тарихында референдум тек екі рет қана өткізілді және 1995 жылғы Конституцияны қабылдау болмаса оның заң шығармашылығына қатысты болмағаны белгілі. Олай

болса, референдум арқылы заң қабылдау Қазақстан Республикасы тарихында әлі күнге дейін қолданылмаған жағдай. Бұл демократиялық институт кеңес заманында да қолданылмады.

Халық – заң шығармашылығының ерекше субъектісі. Ресейде халықтық заң шығармашылықтың бір ерекшелігі: онда халық қоғамдық қатынастардың кез-келген дерлік саласын реттейтін заң актілерін қабылдауға құқылы әрі Ресейде кейбір заң актілері тек референдум өткізу жолымен ғана қабылдануы мүмкін. Бұған мысал ретінде РФ-ның жаңа Конституциясын және оған өзгертулер енгізу туралы заңды қабылдауды алуға болады. Бұл актілерді басқа нысанда қабылдауға жол берілмейді. Демек, Ресейде референдум тиісті мәселелерге қатысты міндетті сипатта болады. Өзіміздің мемлекетімізге келер болсақ, бізде референдумның құқықтық реттелуі оның факультативтік сипатын көрсетеді. Факультативтік референдум – бұл белгілі бір мәселе бойынша референдум өткізуге немесе өткізбей-ақ шешуге болатын референдум. Әдетте, мұндай референдумды өткізу оны тағайындауға құзыретті тұлғаның қалауына байланысты.

Жоғарыда атап кеткеніміздей, Ресейде халықтың референдум арқылы заң шығаруының келесі бір ерекшелігі: онда халық қоғамдық қатынастардың кез-келген дерлік саласын реттейтін заң актілерін қабылдауға құқылы. Қазақстанда қолданымдағы заңнамаға сәйкес референдум арқылы заң шығарудың пәні болып республика Конституциясы, конституциялық заңдар және заңдар, оларға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заңдар табылуы мүмкін. «Республикалық референдум туралы» ҚР заңында референдумға шығарылмайтын мәселелер шегі анықталған. Тиісті ережеге сәйкес келесі мәселелер референдум талқысына шығарылмайды:

1) адамның және азаматтың конституциялық құқығы мен бостандығының бұзылуына әкеліп соғатын мәселелер;

2) тәуелсіз мемлекет ретінде Қазақстанның мәртебесін, Республиканың біртұтастығы мен аумақтық тұтастығын, оны басқару нысанын, сондай-ақ тәуелсіз Қазақстанның Негізін салушы, ҚР Тұңғыш Президенті – Елбасы іргесін қалаған Республика қызметінің түбегейлі принциптерін және ҚР Тұңғыш Президенті – Елбасының мәртебесін өзгерту мәселелер;

3) Республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысы мен шекараларының мәселелері;

4) сот әділдігі, қорғаныс, ұлттық қауіпсіздік және қоғамдық тәртіпті қорғау мәселелері;

5) бюджет пен салық саясаты мәселелері;

6) рақымшылық пен кешірім жасау мәселелері;

7) Республика Президентінің, Парламент Палаталары мен Үкіметінің қарауына жататын адамдарды лауазымға тағайындау және сайлау, лауазымынан босату мәселелері;

8) Республиканың халықаралық шарттарынан туындайтын міндеттемелерін орындау мәселелері [9, 3 бап].

Заң шығармашылығының тікелей субъектісі ретінде халықтың тиісті қызметінің нәтижесі Республика Президентінің немесе мемлекеттік өкімет органдарының актілерімен қандай да бір қуаттауды қажет етпейді. Әрі Республиканың бүкіл аумағында міндетті күшке ие болады. Референдумда қабылданған заңдар кез-келген жағдайда заңи күшке ие болады, тиісінше бүкіл республика аумағында әрекет етеді.

«Республикалық референдум туралы» заңға сәйкес (35 баптың 2 тармағы) референдумда қабылдаған заң мен Республика Конституциясының, конституциялық заңдарының, заңдарының және өзге де құқықтық актілерінің арасындағы сәйкессіздіктер Конституцияны, конституциялық заңдарды, заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерді референдум қабылдаған шешімге сәйкес келтіру арқылы жойылады. Байқап отырғанымыздай, бұл норма референдум өткізу арқылы қабылданған заңның бүкіл құқықтық жүйеде басым болып табылатындығын көрсетеді. Алайда, республиканың келесі заңнамасын саралау халықтың тікелей ерік білдіруі арқылы қабылданған заңның заңнама жүйесінде басымдыққа ие болмауы мүмкіндігін көрсетеді. Атап айтқанда, «Республикалық референдум туралы» заң референдумда қабылданған заңның (актінің) жоғарылығын бекіткенімен (35 бап, 2 т.), «Құқықтық актілер туралы» заңның 12 бабында әртүрлі деңгейдегі нормативтік құқықтық актілердің нормаларында қайшылықтар болған жағдайда неғұрлым жоғары деңгейдегі актінің нормалары қолданылатындығы, ал бір деңгейдегі актілердің нормаларында қайшылықтар болған жағдайда қолданысқа кешірек енгізілген актінің нормалары қолданылатындығы реттелген. Тиісінше, бұл норма халықтық заң шығармашылық арқылы қабылданған актінің деңгейі төмен болуы мүмкін деген пікір қалыптастырады. Оған қоса, аталмыш заңның нормативтік құқықтық актілердің сатысын анықтайтын нормасында - 10 бапта халықпен референдумда қабылданған заңның тиісті сатыда алатын орны арнайы белгіленбеген. Олай болса, «Құқықтық актілер туралы» заңда халықтық заң шығармашылық актісінің нормативтік құқықтық актілер сатысындағы орнын, референдумда қабылданған заң нормалары мен өзге актілердің нормалары арасында қайшылықтар болған жағдайда халықтың тікелей ерік білдіруі арқылы қабылданған заң нормаларының басым жағдайын реттеу керек.



Ендігі кезекте, референдумда қабылданған заңдарды өзгерту мәселесіне келсек, Қазақстанда мұндай нысанда қабылданған заңдарды өзгертіп, толықтыруға қатысты арнайы ереже, өзгеше тәртіп белгіленбеген. Демек, референдумда қабылданған заңдар заң шығармашылығының өзге нысандарымен (Парламентпен) өзгертілуі мүмкін. Шетелдік тәжірибе тиісті мәселенің барлық мемлекетте біркелкі реттелмегенін көрсетеді. Көрші Ресей мемлекетінде жоғарыда көрсетіп кеткен 2004 жылғы «О референдуме РФ» атты заңда референдумда қабылданған шешімдердің, егер тиісті шешімнің өзінде өзге тәртіп көрсетілмесе жаңа референдумда шешімдер қабылдау жолымен ғана өзгертілуі және жойылуы мүмкін екендігі реттелген еді [10, 83 бап 4 т.]. Байқап отырғанымыздай, халықпен қабылданған заң тек тиісті нысанда ғана, яғни референдумда қабылданған тиісінше заңмен ғана өзгертіліп, күшін жоюы мүмкін. Ресейде референдумда қабылданған заңдарға берілген мұндай жоғары орын онда халықтың тікелей ерік білдіруі арқылы қабылданған заңдар өзге құқықтық актілер үшін (заңдар үшін де) негіз қалаушы болып табылатындығын көрсетеді. Демек, Ресей Федерациясында референдумда қабылданған заңдар тұтастай заңнама жүйесі үшін, оның ішінде парламенттік жолмен қабылданған заңдар үшін де негіз, база ретінде қызмет етуге арналған.

«Республикалық референдум» туралы заңды саралау республикамызда халықтық заң шығармашылық процесінің жалпы және үстіртін реттелгенін көрсетеді әрі атап кеткеніміздей оның практикалық жүзеге асуы өте сирек, яғни бүгінгі күнде халықтық заң шығармашылық қолданымдағы Конституцияны қабылдаумен ғана шектеледі. Заң шығармашылығының бұл нысанының толық әрі нақты реттелмеуін келесілерден байқауға болады: халықтық заң шығармашылық барысында жүзеге асырылатын арнайы процедуралар толық анықталмаған, талқылауға шығарылатын заң жобасын кімнің және қалайша жасайтындығы, тиісті заң жобасына өзгертулерді кімнің және қалай енгізетіні, заң жобасын референдумға шығару үшін қандай арнайы процедуралар жүзеге асуы тиіс екендігі толықтай анық, түсінікті емес.

Жалпы, заң шығармашылығының бұл нысанының кемшін тұстары да кездеседі. Атап айтқанда, заңдар референдум өткізу жолымен қабылданған жағдайда оның халықтың заң жобасын дайындауға қатысуға шынайы мүмкіндігі болмайды. Азаматтар болашақ заңның мазмұнын анықтау, онда жазылған ережелердің мәні мен нысанына әсер ету құзыретін иеленбейді. Олар тек өзге субъектімен құрастырылған заң жобасының дайын мәтінімен келіседі немесе келіспейді. Оның үстіне референдумда оған қатысушылар тұтастай заң жобасына дауыс беруге мәжбүр болады. Яғни, азаматтар референдумға қойылған заң жобасының өзі қалайтын, көңілінен шығатын белгілі бір бөлігіне ғана дауыс бере алмайды.

Референдумның ұйымдастырылуы мен өткізілу тәртібін қарастыратын заңды саралау оның референдум талқысына шығарылған заң жобасы бойынша халықтық талқылаудың өткізілетіндігін немесе өткізілмейтіндігін нақты реттемейтіндігін көрсетеді. Сондықтан, заңдардың жобаларын референдумға шығармас бұрын міндетті түрде халықтық талқылауды өткізуді нақты түрде бекіту қажет. Референдум туралы заңда орын алған толық және нақты реттеушілік жағдай референдумға қатысушы азаматтарда бүкілхалықтық дауыс беруге шығарылып отырған заң жобасына өзгертулер енгізу, оның (заң жобасының) жаңа, өзіндік редакциясын ұсыну мүмкіндіктері болмайды деген қорытындыға келуге себеп болады.

Бұл аталғандар халықтың өз еркін тікелей білдіру жолы ретінде тұтастай референдум институтына сын ретінде қарауға әрі оның маңызына күмәндануға негіз болмайды. Референдум тұрғын халық үшін өз еркін өкілдерінің көзқарастарымен, ой-пікірлерімен байланыстырмай тікелей баяндаудың бірден-бір жолы ретінде қажет. Алайда, атап кеткеніміздей қазіргі кезде біздің елімізде бұл тетіктің орын алуы мен реттелуі жағдайында ол (референдум) халықтың алдын-ала анықталған, құрастырылған мәселе бойынша көзқарастарын білдіруі үшін жарайды. Бұл конституциялық-құқықтық институтты ары қарай жетілдіру, дамыту болашақта оның (референдумның) заң шығармашылығы процесінде халықтың еркін білдірудің жеткілікті түрде маңызды нысаны болуына мүмкіндік тудыруы мүмкін.

#### ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Құқықтық мемлекетті бекіту және азаматтық қоғамды дамыту жағдайында құқықтық мәдениеттің қалыптасуы: монография / Жауапты ред. А.С.Ибраева. – 2 бас. – Алматы: Қазақ университеті, 2017. – 224 б.
2. Ө.Байгелді. Ата заң - арайлы болашақ кепілі // Егемен Қазақстан. 29 тамыз 1996 ж.
3. Большая советская энциклопедия / Гл. ред. А.М. Прохоров. - М., «Советская энциклопедия», Т.8, 1972 - 592 с.
4. Қазақстан Республикасының Конституциясы. - Алматы, Жеті жарғы, 1995.
5. Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы ҚР заңы 2017 жылғы 10 наурыздағы №51-VI ҚРЗ // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1700000051>
6. В.Е.Чиркин Законодательная власть. - М.: Норма. – 2012. – 336 с.

7. Б.Мұхамеджанов. Президенттің нормативтік қызметі нені көздейді // Егемен Қазақстан. 01.03.1995
8. Н.Ә.Назарбаев. Қазақстанның екі палаталы тұңғыш Парламенті – еліміздің заң шығармашылығындағы жаңа кезең // Егемен Қазақстан. 31 шілде 1996 ж.
9. «Республикалық референдум туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 2 қарашадағы № 2592 конституциялық заңы // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002592\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002592_)
10. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации". / <https://rg.ru/2004/06/30/referendum-zakon.html>